



L'agriculture dans les relations internationales

Pierre Berthaud

► To cite this version:

| Pierre Berthaud. L'agriculture dans les relations internationales. 2004. halshs-00105140

HAL Id: halshs-00105140

<https://shs.hal.science/halshs-00105140>

Submitted on 10 Oct 2006

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'agriculture dans les relations internationales

Rapport pour ECA Training for African Countries on Agriculture

Tunis, 26 – 29 April 2004

Pierre BERTHAUD
Faculté des sciences économiques et LEPII – CNRS*
Université Pierre Mendès France de Grenoble 2
BATEG, BP 47
F- 38 040 Grenoble Cedex 9
E-mail : pierre.berthaud@upmf-grenoble.fr

Introduction

Les termes de référence de cette étude stipulent que l'analyse de la place de l'agriculture dans les relations internationales devra être menée dans une perspective historique (sur les 50 dernières années) en s'appuyant sur des données reflétant des tendances lourdes. Ils précisent aussi qu'il conviendra de s'intéresser aux raisons pour lesquelles l'agriculture a été d'abord écartée du cadre normal de la négociation multilatérale puis a perdu son statut dérogatoire à la fin des années 1980.

L'ampleur du sujet nous impose de procéder à une étude synthétique, donc nécessairement très générale et sélective exigeant des clarifications sur les choix présidant à la sélection des éléments retenus.

1–. La co-détermination des structures et des institutions

Il n'est pas concevable de traiter de la place de l'agriculture dans les relations internationales et de l'évolution de cette place sur les cinquante dernières années sans restreindre l'analyse aux seules évolutions structurelles et institutionnelles marquantes. Nous ne traiterons donc pas de la conjoncture passée et présente des marchés agricoles. Nous restreindrons également l'étude des institutions et de leur évolution aux seules institutions multilatérales. Ainsi, par exemple, les institutions de la Politique Agricole Commune (PAC) de l'Europe seront-elles examinées dans la seule mesure où elles impactent les cadres de la négociation multilatérale.

Par structures, nous entendons ici des proportions relativement stables dans le temps et dans l'espace (PERROUX) telles qu'on peut les faire apparaître en évolution à partir des "faits stylisés" (KALDOR) que produisent les statistiques. Nous distinguerons les structures nationales des pays (ou ensembles de pays liés entre eux par des accords) et les structures internationales qui apparaissent à l'examen des statistiques du commerce et de la production entre les nations.

Par institutions, il faut entendre ici les modalités d'organisation des relations internationales et de résolution des conflits entre intérêts nationaux divergents. Ces institutions (systèmes de règles adossées à des principes généraux de coopération internationale) peuvent être couronnées et conduites par une Organisation. C'est le cas

* Le Laboratoire d'Économie de la Production et de l'Intégration Internationale (LEPII) est une équipe du CNRS composée de trois départements de recherche. L'auteur dirige le département Economie Politique de l'Intégration Internationale et du Développement (EPIID) et remercie Jean-Pierre CHANTEAU pour la mise à disposition de son texte "Les enjeux des négociations sur l'agriculture dans le cadre du Doha round" (*OMC Chroniques*, n° 5, septembre 2003). L'auteur reste seul responsable des erreurs et omissions.

par exemple de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC) dans le domaine du commerce international depuis 1995 ou du Fonds Monétaire International (FMI) et de la Banque mondiale dans le domaine monétaire et financier depuis 1945. Mais des institutions peuvent fort bien exister durablement dans les relations internationales sans qu'une véritable Organisation internationale ne les chapeaute. C'est le cas des institutions du commerce international avant 1995 où le GATT n'avait ni le statut ni les attributions d'une Organisation internationale. C'est également le cas par exemple des institutions créées suite aux Conférences de Rio (1992) et de Kyoto (1997) en vue d'engager une coopération multilatérale dans le domaine de la lutte contre les gaz à effet de serre (GES).

Proposition n°1. Nous considérerons que sur le long terme, il y a co-détermination des structures et des institutions internationales. Par analogie avec la séquence " structures / comportements / performances " (SCP) de l'économie industrielle, nous admettrons que les structures (S) du commerce international (agricole ou autre) influencent les comportements (C) des acteurs (étatiques et non étatiques) et créent des incitations en vue de former des institutions (I) destinées à résoudre les problèmes d'action collective identifiés par ces acteurs. Nous considérerons également que les Institutions (I), une fois créées, rétroagissent sur les comportements des acteurs (C) et modifient donc les structures (S) du commerce international et de la production.

Il n'est pas possible en pratique, et pas souhaitable en théorie, de savoir lequel des deux éléments S et I détermine l'autre. Il est plus raisonnable de considérer qu'il y a co-détermination dans le temps. Toutefois, pour des raisons de présentation, nous commencerons l'analyse par l'étude des structures initiales de l'après-guerre. Nous envisagerons leur impact sur les institutions du commerce international agricole en essayant de voir si les institutions formées au cours des années 1950 à 1980 correspondent bien à la résolution des problèmes posés et en étudiant aussi la manière dont ces institutions modifient les structures (via les comportements d'acteurs). Nous serons alors en mesure de nous interroger sur l'adéquation ou non entre les nouvelles structures et les nouvelles institutions internationales, celles des années 1990 à aujourd'hui (cf. schéma 1).

Schéma 1. La séquence S(C)I



2-. Éléments de méthode

Le sujet invite à combiner les méthodes de l'analyse économique *stricto sensu* et celles de l'économie politique internationale (EPI).

Proposition n° 2. L'étude du jeu croisé des structures et des institutions passe par une combinaison des enseignements de la théorie économique et de l'EPI.

La théorie économique conventionnelle dont nous reprenons les concepts et conclusions essentielles est un bon guide pour l'analyse des structures. Nous combinerons pour ce faire les enseignements de trois branches de la théorie économique : la microéconomie, l'économie industrielle et la théorie du commerce international (en concurrence imparfaite). Bien que plus souvent implicites qu'explicites dans le texte (donc supposés connus), ces éléments relatifs à la spécialisation des nations en économie ouverte et aux effets de la spécialisation sont impératifs pour expliquer les structures observées et une partie de leurs évolutions. Les institutions ne sont pas le seul moteur de l'évolution des

structures dans le temps : les besoins, les exigences de la rentabilité et de la concurrence ou encore le progrès technique sont des facteurs largement autonomes de détermination de l'évolution de ces structures. L'analyse économique est requise pour les apprécier.

L'économie politique internationale (EPI) est une branche moins connue de la théorie des relations internationales. Elle s'est développée aux États-Unis principalement à partir des années 1970 et s'est depuis autonomisée par rapport aux sciences politiques. Sa branche la plus prolifique aujourd'hui (cf les travaux publiés dans la revue *International Organization*) se consacre à produire une "économie de la politique internationale". En dépit de ses limites méthodologiques, elle nous offre une série de concepts plus clairement définis que par le passé et qui facilitent l'analyse des institutions internationales. À ce titre, nous retiendrons deux de ces concepts qui renvoient chacun à une branche de la théorie de l'EPI.

Le concept d'Hégémonie (ou *leadership*) est au centre de l'explication dite "réaliste" des relations internationales. Il permet de mieux comprendre le rôle du pays *leader* dans les relations internationale, notamment pour la création (ou non) d'institutions destinées à résoudre les conflits entre les nations. Suivant cette approche, l'asymétrie dans les relations internationales (inégalités de poids et de capacités entre les pays) est un facteur qui facilite la coopération. L'approche réaliste¹ soutient même qu'elle en est une condition nécessaire. En l'absence de pays hégémonique, la coopération internationale (et donc des institutions internationales avec des règles du jeu qui s'imposent aux États) n'est pas possible. Dans ce cas, c'est l'anarchie qui s'impose (non-coopération) avec ses effets indésirables (inefficacité du système, instabilité et conflictualité des relations internationales)². Le concept d'hégémonie se veut aussi une alternative à la théorie de la domination suivant laquelle les institutions internationales sont toujours et nécessairement dessinées au regard des seuls intérêts de la puissance dominante. La théorie de l'hégémonie entend démontrer que, si cette possibilité demeure, elle n'est pas une fatalité. On peut avoir un système international asymétrique et organisé dans lequel le pays *leader* prenne en charge une partie essentielle des coûts et contraintes de la coopération internationale.

Le concept de Régime international (Ri) est au cœur de l'approche libérale³ (ou idéaliste) des relations internationales. Il est la base d'un modèle d'explication qui soutient que l'asymétrie dans les relations internationales n'est pas nécessaire pour engendrer la coopération et des institutions internationales. À ce titre, il est à la base d'un modèle alternatif au modèle de l'hégémonie. Suivant cette approche, les États ne sont pas condamnés à s'en remettre au *leadership* du plus puissant d'entre eux pour engager une coopération et créer des institutions destinées à leur fournir des règles de résolution de leurs conflits. Suivant la définition canonique de S. KRASNER (1983), un régime international est un "ensemble explicite ou implicite de principes, de normes, de règles et de procédures de prise de décision autour desquelles les anticipations des acteurs convergent dans un domaine donné des relations internationales". Suivant une définition plus opérationnelle que nous suivons, un Régime international est :

¹ Qui considère que les États se préoccupent d'abord et avant tout des gains relatifs. Elle soutient qu'un pays est seulement intéressé à coopérer s'il peut espérer tirer plus avantage à la coopération que les autres.

² C'est sur cette base que la théorie réaliste explique l'anarchie (absence d'ordre) de la période de l'entre-deux-guerres avec les crises et les tensions internationales qui la caractérise.

³ Qui oppose à l'approche réaliste des gains relatifs, une approche en termes de gains absolus. Un pays acceptera de coopérer s'il peut escompter un gain — même inférieur à celui des autres pays.

- i) un **accord** (une Convention cadre avec des principes et des règles d'application) ;
- ii) **Interétatique** (coopération des États) mais pas nécessairement multilatéral ;
- iii) **Spécialisé** (*issue area*), c'est-à-dire limité à un domaine des relations internationales ;
- iv) Combinant des **préférences nationales hétérogènes** ;
- v) Suivant une logique **qui rompt avec le “laisser faire”** (l'anarchie) dans les relations internationales ;
- vi) En vue de produire une **solution collective supérieure** au “laisser faire” (anarchie) ;
- vii) Et **contraignant** pour les participants (des engagements à respecter avec des *coûts d'implémentation*).

3–. Un postulat

Nous admettons sans la discuter la proposition (proposition n° 3) selon laquelle l'agriculture constitue un **secteur stratégique** pour les nations et leurs États. Ils ne peuvent donc pas s'en désintéresser et laisser au “ libre jeu des forces du marché ” le soin d'en déterminer seul les structures. Il en découle que les États sont “ naturellement ” incités à intervenir sur les marchés pour satisfaire des objectifs politiques (autosuffisance, régulation, etc.).

Historiquement, l'autosuffisance alimentaire (couplée ou non à un projet d'indépendance nationale) a toujours constitué un élément fort de légitimité de l'État (*cf.* JP CHANTEAU, 2003). La construction européenne ne fait pas exception.

Ce caractère stratégique n'est pas non plus couplé à l'évolution de structures. Il n'y a pas de corrélation entre le recul tendanciel de la part des activités agricoles dans l'économie nationale (notamment des pays les plus avancés) ou dans le commerce international et une hypothétique perte d'importance stratégique de ce secteur dans la politique nationale et internationale. On peut considérer que, sauf exceptions, aucun pays – même le moins agricole, même le moins spécialisé dans ce secteur – ne peut se désintéresser de ce secteur et laisser le jeu des acteurs privés ou celui des autres puissances déterminer ses structures agricoles nationales. Le poids politique de ce que d'aucuns nomment le “ lobby ” agricole en France, et donc sa capacité à pousser l'État à satisfaire ses demandes spécifiques dans la politique nationale et internationale de la France n'est pas couplé historiquement au poids du secteur dans l'économie nationale (si c'était le cas, il aurait dû chuter tout au long du vingtième siècle, et bien avant le tout début des années 2000).

Nous en déduisons que le jeu du libre-échange (intégral) dans ce secteur est plus improbable encore que dans les autres secteurs (*cf.* DAVIRON et alii, 2001). Aucun pays ne se risquera à laisser le jeu de la spécialisation déterminer ses structures agricoles internes, pour des raisons qui tiennent non seulement aux risques économiques de la spécialisation dans un secteur à rendements décroissants⁴, mais aussi aux risques

⁴ La théorie du commerce international démontre que l'ouverture entre deux pays sur deux secteurs à rendements différenciés (l'un à rendements croissants, l'autre à rendements décroissants) est préjudiciable au pays qui se spécialise dans le secteur à rendements décroissants (détérioration de ses termes de l'échange et perspective d'état stationnaire pour son économie : épuisement de sa croissance). L'introduction de cette hypothèse dans l'exemple ricardien de l'échange de drap et de vin entre la Grande-Bretagne et le Portugal conduit ainsi à prédire le déclin de l'économie agricole (le Portugal en l'espèce). On peut bien évidemment contester aussi l'hypothèse selon laquelle le secteur agricole serait nécessairement à rendements décroissants (et le secteur manufacturier à rendements croissants). C'est la base de l'analyse de M. MAZOYER & L. ROUDARD (1997).

géostratégiques de la dépendance à l'égard du reste du monde⁵ et aux risques politiques et sociaux internes de l'exode rural et de désertification des campagnes, etc.

Sur la base de ces trois propositions, nous extrairons des éléments sur la place de l'agriculture dans les relations internationales au cours des cinquante dernières années en distinguant la période antérieure à la seconde moitié des années 1980 et la période ultérieure.

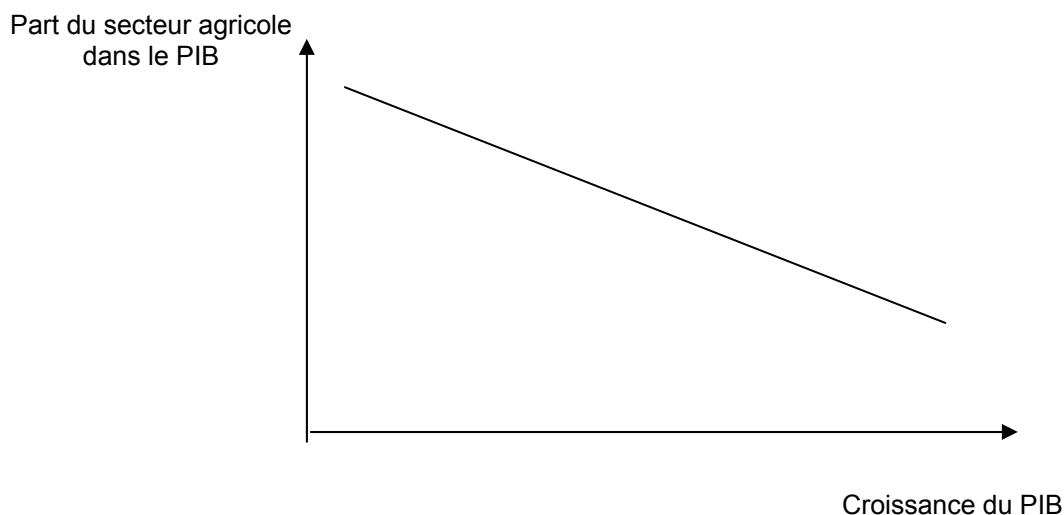
I-. L'évolution des structures

On s'intéresse à quatre lignes d'évolution structurelle extraite parmi d'autres parce qu'elles ont une importance particulière pour identifier les enjeux des négociations internationales dans le domaine agricole et les positions des différentes catégories de pays.

1) Poids déclinant de l'agriculture dans l'économie (mondiale)

Il s'agit ici du rappel d'une tendance historique bien connue de l'économie moderne (industrielle). Le développement des nations s'accompagne d'une réduction de la part des activités agricoles dans l'ensemble des activités, de sorte que le développement s'apparente à une substitution d'activités du secteur manufacturier aux activités agricoles (cf. figure).

FIGURE 1



Cette relation est globalement valable dans le temps comme dans l'espace.

Dans le temps : on observe que les pays aujourd'hui les plus avancés sont des économies dans lesquelles les activités du secteur agricole, mesurées par leur contribution à la production, à la valeur ajoutée nationale ou à l'emploi, contribuent pour une part inférieure

⁵ L'idée d'Adam Smith selon laquelle l'interdépendance qui accompagne la libéralisation des échanges est un facteur de paix entre les nations (en portant les coûts de la guerre à des niveaux inacceptables) n'est pas clairement vérifiée par les travaux empiriques modernes.

à 10% (et souvent nettement moins) à la production, à la valeur ajoutée et à l'emploi (Amérique du Nord, Europe occidentale et Japon) (cf. annexe). On se rappellera qu'au milieu du 19^e siècle, cette proportion était proche de 30 % ou supérieure à 30 % dans la plupart de ces mêmes pays, notamment aux États-Unis, en France et au Japon. Consécutivement, la part du commerce agricole dans le commerce total de ces pays chute au cours de l'après-guerre pour atteindre moins de 10 % de leurs échanges en 2002 (cf. tableau 1).

TABLEAU 1 : Evolution de la part des produits agricoles dans le commerce des pays avancés (%) (1963 – 2002)

	Exportations (1)					Importations (2)				
	1963	1973	1983	1993	2002	1963	1973	1983	1993	2002
Amérique du Nord	29, 0	27, 6	21, 3	14, 1	10, 7	29, 2	16, 6	10, 0	7, 3	6, 2
Japon	8, 8	4, 1	1, 8	1, 0	1, 1	44, 5	36, 0	20, 7	24, 6	16, 3
Europe occidentale	18, 3	15, 5	13, 0	11, 9	9, 4	32, 8	22, 7	15, 5	13, 1	10, 2

Lecture :

(1) Part des exportations de produits agricoles dans le total des exportations du pays ou de la zone

(2) Part des importations de produits agricoles dans le total des importations du pays ou de la zone

Source : Données OMC (2004, pp. 36 – 38).

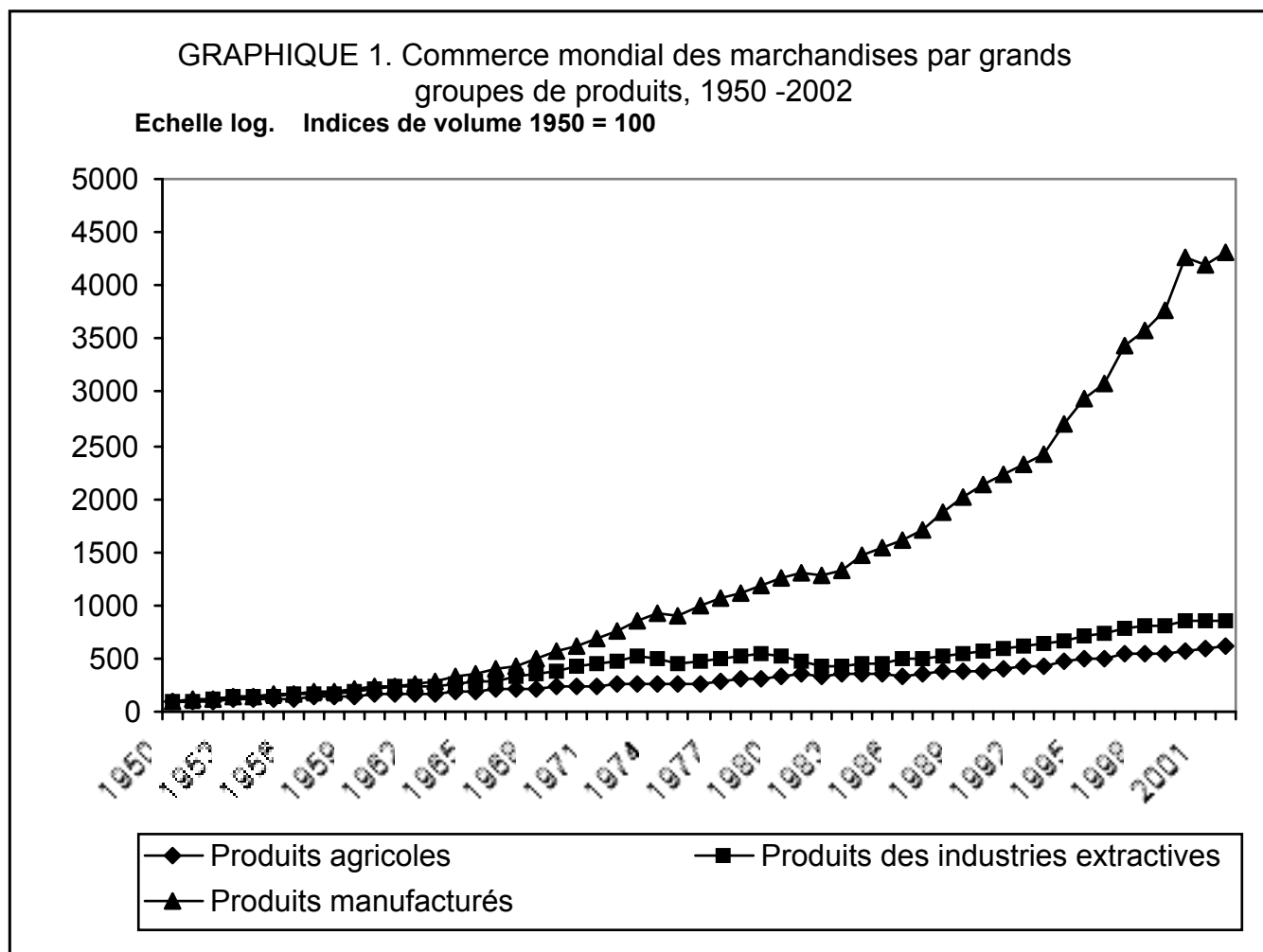
Dans l'espace. Appelons “ économie agricole ”, un pays où l'agriculture représente plus de 20 % du PIB (CHANTEAU, 2003⁶). Suivant cette définition, deux catégories de pays en développement se retrouvent aujourd'hui dans cette situation. D'une part, deux pays continents (Chine et Inde), et d'autre part, 67 petits pays d'Amérique latine, d'Océanie, d'Asie (y compris la Syrie, Brunei et la plupart des économies d'Asie centrale), les Pays d'Europe centrale et orientale (PECO) du sud, et 43 pays d'Afrique (sauf Afrique du Nord). Ces pays partagent également le fait d'être peu tournées vers l'exportation, sauf le Paraguay et le Guatemala (Cf. CHANTEAU, 2003). Donc l'importance du secteur agricole ne correspond pas pour ces économies agricoles à une spécialisation dans le domaine agricole⁷, mais à une combinaison de (petite) taille du pays et de retard de développement. Pour eux, les enjeux de la libéralisation des échanges ne sont pas moindre que pour les autres pays — au contraire. Même pour ceux qu'elle conduirait à se spécialiser dans l'agriculture, elle impliquerait des modifications rapides et complètes des structures nationales, avec notamment une mise en compétition d'agricultures traditionnelles peu productives avec les agricultures plus productivistes des pays plus grands et / ou plus avancés (MAZOYER & ROUDARD, 1997) et une modification complète de la base fiscale de l'Etat (ces pays sont aussi pour beaucoup ceux dans lesquels les prélèvements sur l'agriculture, y compris sur les exportations, sont les principaux pourvoyeurs de recettes fiscales).

⁶ Cette catégorie diffère de celle de A. O. KRUEGER qui regroupe sous ce nom les pays les plus dépendants des importations de produits agricoles non transformés. Il en ressort un groupe très hétérogène de pays (on y trouve aussi bien l'UE que le Japon, la Russie, les pays du Maghreb, etc.) et sans véritable réalité stratégique (leur politique et les coalitions qu'ils forment parfois ne s'expliquent pas par cette caractéristique).

⁷ Pour évaluer la spécialisation d'un pays (dans un secteur) nous prenons appui sur l'indicateur “ d'avantage comparatif révélé ” construit par G. LAFAY et alii (1999, encadrés 16 et 17, p. 128 et 214).

2) Poids déclinant du commerce agricole dans le commerce mondial

Sur les cinquante dernières années, le commerce des produits agricoles⁸ est la composante la moins dynamique du commerce international de marchandises (cf. graphique 1).



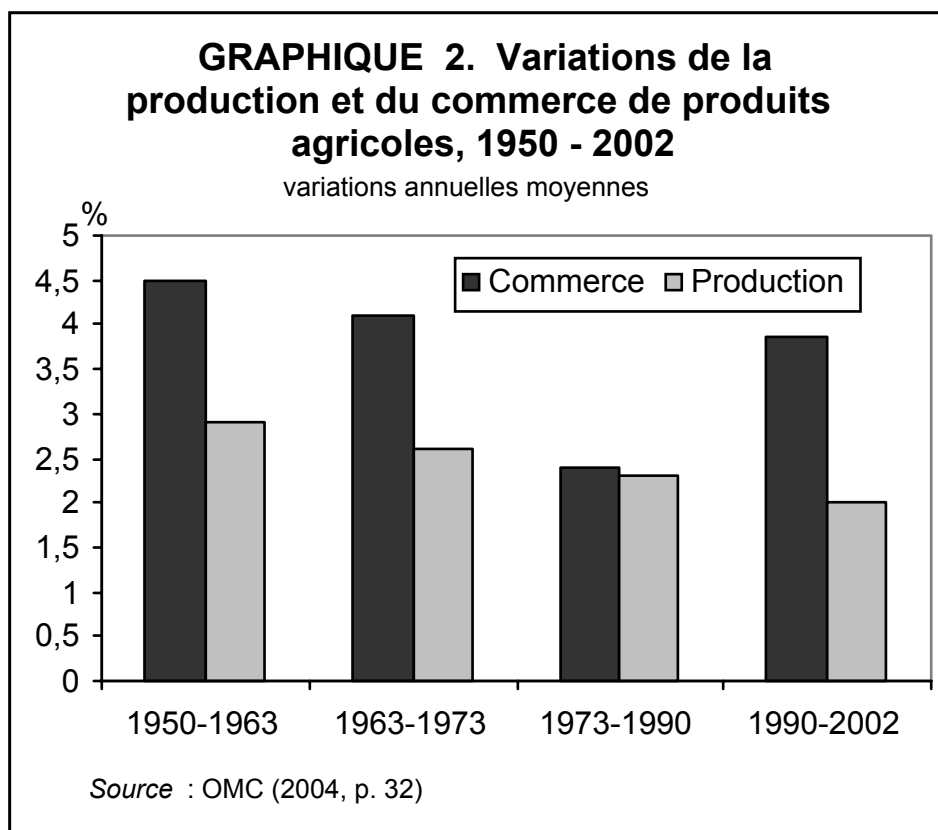
Source : OMC (2004, p. 32).

L'on voit que la croissance en volume des échanges internationaux de produits agricoles est non seulement inférieure à celle des produits manufacturés, mais aussi à celle des produits des industries extractives. La part des produits agricoles dans les exportations mondiales est inférieure à 10 % au début des années 2000. Elle est de 9,3 % en 2002 (OMC, 2004, p. 107).

⁸ Dans les catégories de l'OMC, les **Produits agricoles** sont constitués de i) produits alimentaires (animaux vivants ; boissons ; tabacs ; huiles, graisses et cires d'origine animale et végétale ; graines et fruits oléagineux) et ii) de matières premières (cuirs, peaux, pelleteries, bruts ; caoutchouc brut ; liège et bois ; pâte à papier et déchets de papier ; fibres textiles et leurs déchets ; matières brutes d'origine animale ou végétale).

3) Ouverture du secteur agricole. Mais mondialisation ?

Si l'on compare la tendance du commerce international des produits agricoles et la tendance de la production de ces mêmes produits, l'on obtient une indication sur la tendance du degré d'ouverture de ce secteur – cf. graphique 2.

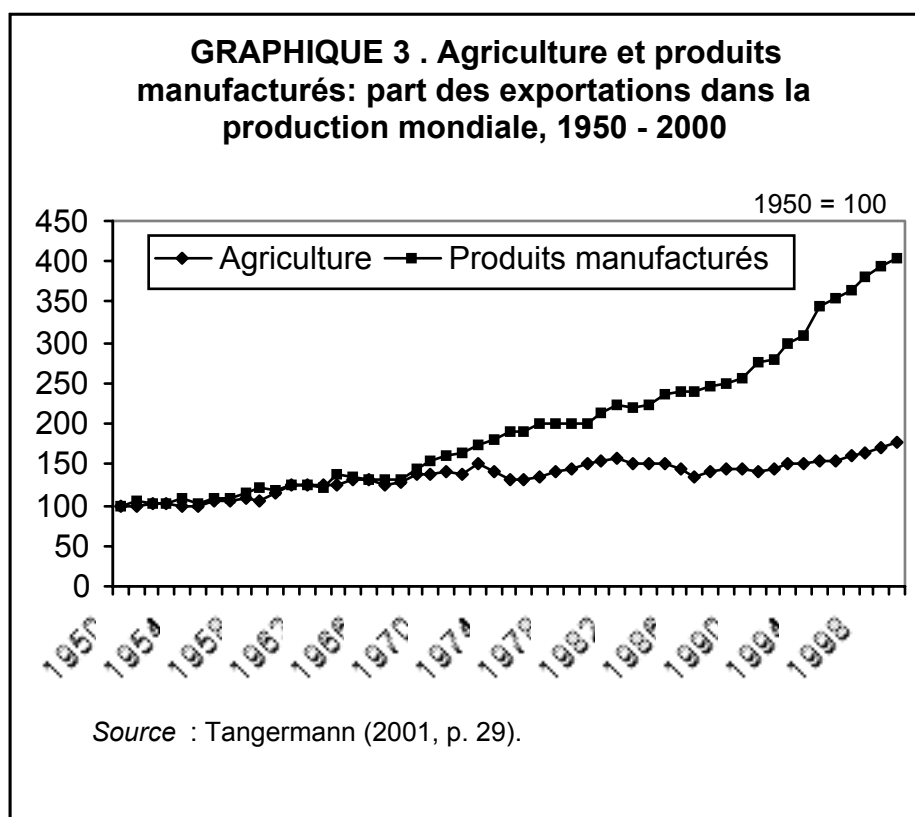


À l'exception de la sous-période 1973-1990, les échanges internationaux de produits agricoles augmentent en moyenne plus rapidement que la production.

Cette ouverture croissante demeure cependant moins dynamique dans ce secteur que dans les autres (cf. graphique 3). Sur les cinquante dernières années, le commerce des produits agricoles⁹ est la composante la moins dynamique du commerce international de marchandises (cf. graphique 1). Le degré d'ouverture du secteur manufacturier a été multiplié par plus de 4 alors que celui du secteur agricole n'a augmenté que de 70 %.

⁹ Dans les catégories de l'OMC, les **Produits agricoles** sont constitués de i) produits alimentaires (animaux vivants ; boissons ; tabacs ; huiles, graisses et cires d'origine animale et végétale ; graines et fruits oléagineux) et ii) de matières premières (cuirs, peaux, pelleteries, bruts ; caoutchouc brut ; liège et bois ; pâte à papier et déchets de papier ; fibres textiles et leurs déchets ; matières brutes d'origine animale ou végétale).

Faut-il pour autant en déduire que le secteur agricole resterait en marge de la mondialisation économique, et avec lui, les pays spécialisés dans ce secteur ?



Cette conclusion est à nuancer :

- D’abord, la tendance globale du secteur ne doit pas occulter les situations extrêmement variées selon les produits et selon les pays. Les marchés de certains produits agricoles sont très fortement intégrés et mondialisés. Suivant les indications de la production (P) et des exportations (X) mondiales en volume de produits de la FAO pour les années 2000 –2001, c’est le cas pour le cacao (dont le ratio X / P est de 80 %), le café (80 %), le caoutchouc naturel (67, 1 %), les farines de tourteaux (53, 2 %), les matières grasses comme le colza, le tournesol, etc. (45, 7 %), le thé (44, 2 %) ou encore le sucre (31, 1 %) et le coton (30, 3 %). Pour d’autres, ce n’est pas le cas : le blé (17, 5 %), les céréales secondaires (11, 7 %), les viandes (7, 2 %), le manioc (4, 1 %), le riz (3, 8 %), les fruits tropicaux (3, 6 %), le lait et les produits laitiers (0, 03 %), etc¹⁰.
- Ensuite, pour conclure à la mondialisation ou non de ce secteur, il faudrait avoir une indication fiable et clairement interprétable du degré absolu d’ouverture des marchés agricoles. Ce n’est pas le cas. Le ratio brut global X / P pour les 19 produits dont les données sont disponibles (hors banane) est de 29, 8 % (2000 – 2002). Le ratio X / P pondéré par le poids des produits dans l’ensemble du secteur se situe à 11, 3 %¹¹. Aucun de ces deux indicateurs ne peut être considéré comme étant plus fiable que

¹⁰ Calculs à partir de FAO (2004, annexes, tableaux et graphiques, pp. 79 – 120).

¹¹ Idem. Les données sur la production de banane ne sont pas fournies.

l'autre ou comme un meilleur guide pour l'interprétation. Il est donc difficile de conclure de manière tranchée.

- Enfin, le moindre dynamisme de l'ouverture que dans les autres secteurs s'explique aussi en partie par le fait que les possibilités de division internationale des processus productifs dans le secteur primaire sont très inférieures à ce qu'elles sont dans le secteur manufacturier. Ce faisant, le commerce international de produits primaires transformés et à la fois moindre que celui des produits industriels et est le plus souvent enregistré comme un commerce de produits industriels.

En somme, certains marchés de produits sont assurément mondialisés (avec ce que cela implique sur la détermination des prix et les formes de la concurrence) alors que d'autres le sont beaucoup moins. Les marchés les plus mondialisés sont généralement aussi (mais pas toujours) ceux dont les producteurs (et les exportateurs) sont des pays en développement. Cette observation est renforcée par le fait que les pays dont la dépendance aux exportations de produits agricoles est la plus forte sont pour la plupart des pays en développement (cf. tableau 2).

TABEAU 2 : Les 10 pays dont la dépendance aux exportations agricoles est la plus forte (Exportations agricoles / exportations de marchandises), 1995 et 2000 (%)

Pays	1995
1. Soudan	90, 5
2. Ethiopie	85, 8
3. Belize	81, 0
4. Paraguay	80, 3
5. Islande	76, 0
6. Nicaragua	74, 0
7. Côte d'Ivoire	73, 4
8. Madagascar	68, 2
9. Honduras	66, 6
10. Kenya	61, 7

Pays	2000
1 Ethiopie	83, 6
2. Paraguay	83, 3
3. Belize	75, 8
4. Nicaragua	72, 3
5. Kenya	67, 6
6. Islande	65, 5
7. Zimbabwe	64, 8
8. Uruguay	61, 3
9. Côte d'Ivoire	59, 4
10. N ^{elle} -Zélande	58, 8

Source : OMC (2004, Tableau IV-9, p. 112).

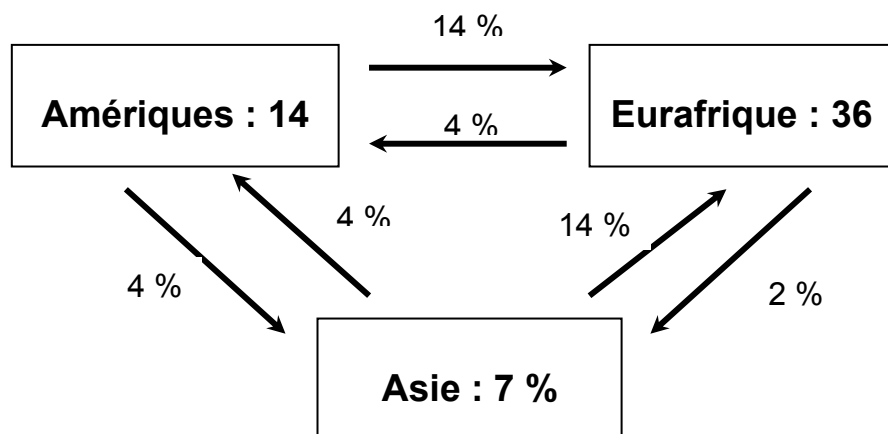
4) Modification de la géographie des échanges

Il est impossible de se livrer à une étude par pays et par catégorie de produits de la géographie du commerce international de produits agricoles. Un tel exercice demanderait qu'on y consacre un volume entier. L'on peut cependant recueillir quelques indications synthétiques en s'appuyant sur l'étude de DAVIRON (1998) qui emprunte aux bases de données de la CNUCED et de l'OMC. Le système international est divisé en 3 grands ensembles continentaux dont on étudie les échanges internes et croisés de produits alimentaires sur 4 années représentatives (cf. graphique 4).

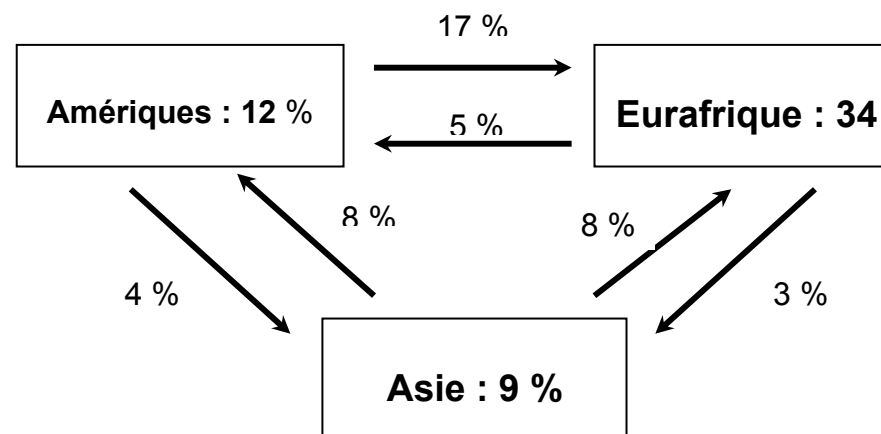
GRAPHIQUE 4. Géographie des échanges mondiaux de produits alimentaires (1955, 1970, 1980, 1997)

(Données CNUCED et OMC reprises dans DAVIRON et alii, 2001, p. 26)

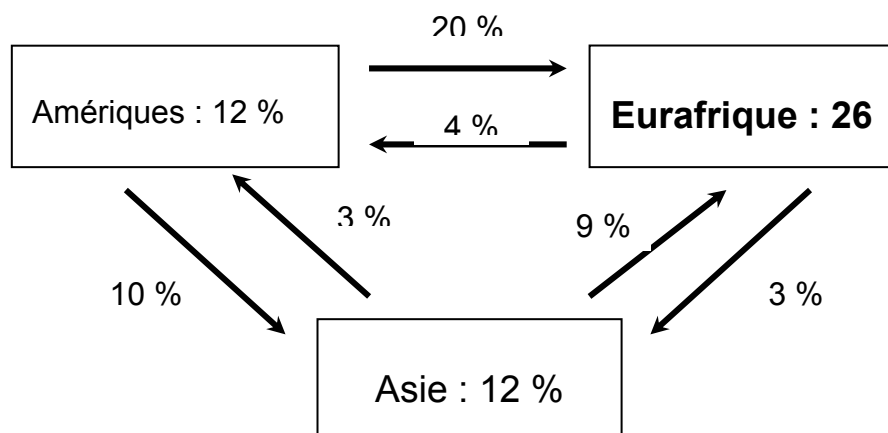
1955



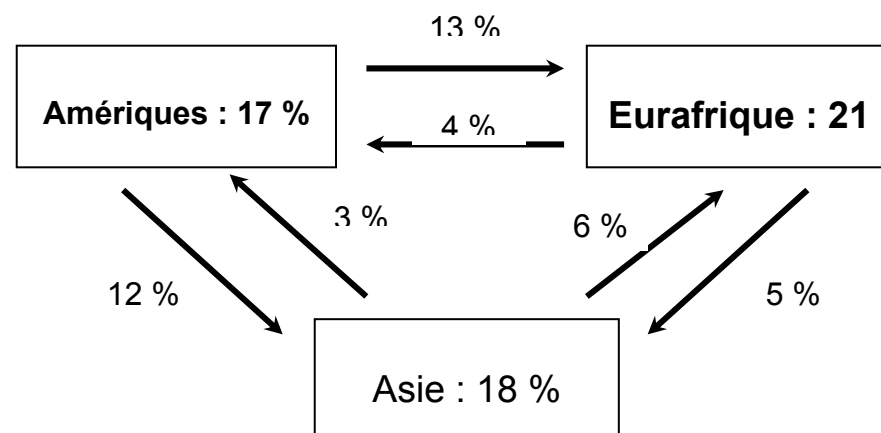
1970



1980



1997



Ce graphique appelle plusieurs commentaires.

- Le recul de la part de l'Eurafrrique tout au long de la période (de 36 % à 21 %) conduit à une structure à trois pôles d'échanges régionaux de poids équivalent. Il traduit un faible dynamisme des échanges entre l'Europe et ses voisins notamment africains (par comparaison à ce qui se produit dans les autres ensembles) en dépit du poids important de l'Europe dans les exportations de l'Afrique (61 % des exportations agricoles de l'Afrique en 1995 et encore 51 % en, 2002). Et si l'on tient compte du dynamisme des échanges intra-européens sur la même période (le commerce intra-européen de produits agricoles représente 76 % du total des échanges de produits agricoles de l'Europe), on en déduit qu'il y a une relative marginalisation de l'Afrique sur ces marchés de produits alimentaires.
- La part du commerce inter-zones s'accroît significativement entre 1955 et 1980. Elle atteint alors près de 50 % des échanges mondiaux. L'on peut parler d'un processus de dérégionalisation des échanges agricoles mondiaux. Ce mouvement est en partie lié au découpage statistique (un autre regroupement des pays produirait des résultats différents) mais aussi en partie " réel " : à l'origine les processus de décolonisation qui conduisent à une diversification des débouchés des pays accédant à l'indépendance, mais aussi le progrès technique qui permet de réduire les coûts de transport et de faciliter les échanges de longue distance. Le mouvement s'inverse ensuite. La régionalisation des échanges rejoint finalement en 1997 son niveau initial de 1955 (42 – 43 %) du fait principalement de l'intensification des échanges intra-zones en Asie et en Europe occidentale.
- Les courants d'exportations en provenance du pôle américain prédominant nettement et s'amplifient (ils passent de 43 % à 75 % des flux inter-zones sur la période) traduisant un biais des échanges mondiaux en direction des principaux pays exportateurs de cette zone (Canada, Etats-Unis, Brésil, Argentine, etc.). L'Europe (l'UE à 15 et plus largement l'Europe occidentale) est de beaucoup la sous-région qui pèse le plus dans la production et dans les échanges agricoles. En 2002, l'Europe occidentale est la source de 42,7 % du total des exportations mondiales et la destination de 43,3 % des importations mondiales (OMC, 2004, p. 64). Mais ces flux sont aux 3/4 internes à la région et sont relativement équilibrés. L'Europe est donc un acteur qui pèse plus sur les marchés par la taille de son marché (effets de volumes) que par sa spécialisation ou par son solde.

Conclusions

Les indications précédentes nous décrivent (grossièrement) un secteur déclinant au sens que l'économie industrielle donne à ce terme, c'est-à-dire :

- Un secteur dont les ressorts internes de croissance s'épuisent et suscitent des demandes de protection et de soutien ;
- Un secteur qui subit une forte pression sur les prix et les rémunérations — donc un secteur dont les acteurs sont incités sinon contraints à des stratégies de " domination par les coûts " (PORTER) ;
- Un secteur exposé à la concurrence et aux effets de spécialisation, de sorte que la pression des marchés internationaux s'exerce sur les structures internes des économies (effets d'internalisation). Compte tenu de la diversité de ces structures dans le monde, l'ouverture — même moins dynamique que dans les autres secteurs — exerce des effets puissants sur les structures de production nationales les plus fragiles et les moins productives ;
- Un secteur propice aux conflits du fait de la coexistence de préférences nationales des États extrêmement hétérogènes, donc plus difficilement conciliables encore que dans les autres secteurs.

II–. Les institutions et les politiques

L'agriculture n'a pas toujours eu un traitement spécifique dans le système commercial multilatéral. L'on peut distinguer deux phases (CHANTEAU, 2003) :

- La première (l'après-guerre par la suite) va de 1947 à 1986 et se caractérise par la création et le renforcement de l'exception agricole dans les négociations ;
- La seconde s'amorce en 1986 lorsque les États-Unis obtiennent que l'agriculture soit à nouveau inscrite sur l'agenda du GATT. C'est la phase de la normalisation du moins apparente du secteur agricole.

1) Les institutions et les politiques commerciales et agricoles de l'après-guerre

Comment expliquer le statut dérogatoire du secteur agricole dans les négociations commerciales de l'après-guerre ?

Pour répondre à cette question, il convient d'abord de cerner les contours et les propriétés du régime commercial international de l'après-guerre, et ensuite de saisir les facteurs clés de l'exception agricole en relation aux structures de ce secteur et à l'évolution de ces structures.

a) Le régime commercial du GATT

Les économistes s'accordent pour considérer que la doctrine (ou principe directeur) du GATT durant l'après-guerre est fondée sur un engagement à une libéralisation raisonnée des échanges internationaux. Selon la formule de P. KRUGMAN (1994) il est plus exact de parler d'un "mercantilisme éclairé" que d'un véritable projet libéral. Les parties contractantes à l'accord (25 à l'origine, 120 à la fin des années 1980) s'engagent à consolider leurs protections commerciales aux frontières et à les rendre plus transparentes et détectables, en convertissant les barrières non tarifaires en protection tarifaires. Sur cette base, elles acceptent de négocier la réduction de ces barrières. Mais les articles du GATT prévoient des possibilités d'exceptions dans de très nombreux cas.

L'économie politique internationale rejoint ce point de vue, mais en insistant plus sur l'écart qui sépare la doctrine effective du GATT, à la fois de celle du libre-échange intégral et de celle du protectionnisme. Suivant l'expression de J. G. RUGGIE (1983), le GATT est caractéristique d'une doctrine du "libéralisme enchâssé" (*embedded liberalism*) par laquelle les États acceptent de renoncer aux politiques nationales les plus conflictuelles et déstabilisatrices, mais sans renoncer à leurs possibilités d'intervenir sur les marchés et de les orienter.

Plus fondamentalement, le système commercial multilatéral d'après-guerre s'analyse comme un régime international faible¹².

- Un régime international car il répond aux sept propriétés décrites en introduction ;
- Faible pour trois raisons :
 - il n'est pas chapeauté par une Organisation internationale (suite à l'abandon du projet initial d'Organisation internationale du commerce) ce qui atténue considérablement les risques de sanction pour les parties prenantes ;
 - il n'est pas hégémonique. Si le pays *leader* dans l'économie internationale de l'après-guerre (les États-Unis) joue un rôle clé dans la création du régime international et dans le profilage de sa doctrine, il ne revendique pas un statut particulier. Le GATT est une

¹² Faible n'est pas synonyme ici de fragile, mais de peu contraignant (*cf. infra*).

institution dirigée par ses membres (*member driven organization*) dans laquelle chaque partie contractante (y compris les États-Unis) a une voix ;

- les engagements que prennent les pays adhérents sont beaucoup moins contraignants (en termes d'internalisation, de souveraineté et de risque de sanctions) que ce qu'ils pourraient être dans un régime s'approchant du libre échange.

Ces caractéristiques en font un cadre attractif pour les nations. Il autorise par exemple les exceptions de type accords régionaux ou traitement spécial et différencié (sous conditions) ; il autorise aussi les États à entreprendre des politiques de développement de type ISI (industrialisation par substitution d'importations) ou de type promotion des exportations : des politiques que de nombreux pays suivront (KRUGMAN, 1995) mais qui auraient été condamnables dans un régime fort de libéralisation des échanges.

Comment comprendre dans ces conditions que l'agriculture ait acquis un statut dérogatoire dès 1955 et ait vu cette exception se renforcer jusqu'au milieu des années 1980 ?

b) L'exception agricole : petite clause, grands effets

“ Du point de vue des dispositions légales, l'agriculture est un secteur "normal" du GATT ” (TANGERMANN, 2001, p. 17) et ce, dès l'origine. Les principes fondamentaux du GATT et l'ensemble des articles qui en découlent lui sont donc pleinement applicables (Idem). Il s'ensuit par exemple une diminution des droits de douane de 20 % sur les produits agricoles concernés lors des premiers cycles de négociation multilatérale (CHANTEAU, 2003, p. 7).

Pourtant, deux dispositions importantes relatives à l'agriculture vont suffire aux États le désirant à l'exclure de fait du cadre normal. Il s'agit de l'article XI :2(c)(i) sur les restrictions quantitatives et de l'article XVI :3 qui exclut l'agriculture des interdictions générales sur les subventions aux exportations¹³.

- L'article XI :2(c)(i) a permis aux États-Unis de faire accepter par le GATT en 1955 une dérogation (*waiver*) sur leurs mesures de 1949 de restriction aux importations de produits laitiers. Il leur servira à nouveau à faire accepter le contingentement de 1964 sur les volailles (*Import Meat Law*) ;
- L'article XVI :3 a été abondamment utilisé. Cette disposition de 9 lignes est de fait la principale base de l'exception agricole¹⁴. C'est elle qui va permettre à l'Europe (CEE à l'époque) d'instituer la Politique agricole commune (PAC) en 1957 et de la mettre en œuvre à partir des années 1960 sur la base de soutiens massifs, sans risques d'être condamnée ou même contrainte sur le fond de sa politique. C'est elle également qui permettra aux États-Unis de répliquer à la PAC par des surcroûts d'aide à leur agriculture...

L'agriculture est de fait mise à l'écart du cadre général dès 1955. Cette exception agricole s'affirme ensuite avec la surenchère de soutiens à ce secteur que se livreront l'Europe et les États-Unis. Elle est encore renforcée par les accords que noue l'Europe avec les DOM-

¹³ Il y a 5 autres dispositions du GATT faisant mention spécifique de produits alimentaires ; agricoles ou primaires : les articles VII :7 (aucun préjudice matériel du fait d'une stabilisation des prix intérieurs), XI :2(a) (restrictions aux exportations en cas de pénurie critique), XI :2(b) (restrictions concernant les standards de classification, de calibrage...), XX(b) (mesures pour protéger la vie et la santé humaine, animale et végétale), XX(h) (obligation du fait des accords internationaux sur les produits de base) (cf. TANGERMANN, 2001, p. 17n).

¹⁴ L'accord spécialement consacré à l'agriculture dans l'Uruguay Round et qui mettra fin à l'exception agricole compte par comparaison 30 pages de textes auxquelles s'ajoutent les 16 pages de l'accord SPS (Idem, p. 18).

TOM et les anciennes colonies (sur la banane, le sucre, le rhum), et par les Conventions de Lomé avec plus de 70 pays ACP (1975 –2000)

La doctrine qui s'impose pour ce secteur est donc celle du protectionnisme, c'est-à-dire une doctrine qui accepte le principe de l'ouverture sur l'extérieur, notamment pour bénéficier de certaines importations, mais qui érige en principe équivalent au précédent celui de la discrimination¹⁵ à l'égard des produits et des producteurs extérieurs. Les fondements de cette doctrine remontent à HAMILTON et LIST (1834) et se trouvent justifiés théoriquement par la théorie moderne du commerce international (ETHIER, 1983) pour le cas des "industries naissantes" mais aussi pour celui des "industries sénescences" (ou déclinantes) mais essentielles ou stratégiques,

Dans les faits, cette doctrine protectionniste se révèle tout aussi incompatible avec le "mercantilisme éclairé" du GATT qu'avec un hypothétique libre-échange. Les grands acteurs du secteur étant les principaux demandeurs de cette exception, les relations internationales agricoles se trouvent de fait livrées à un état d'anarchie où les préférences nationales (ou collectives dans le cas de l'Europe) ne sont contraintes par aucun engagement multilatéral. Ce sont donc les rapports de puissance adossés à des politiques nationales protectionnistes qui régissent le commerce agricole, qui nourrissent les différends sur les productions excédentaires, et qui incitent les pays spécialisés dans ce domaine à se coaliser pour tenter de peser dans la négociation et réclamer un cadre commun de libéralisation¹⁶.

En conséquence, 40 ans de protectionnisme auront abouti à un droit de douane consolidé moyen dans l'agriculture et dans le monde de 62 %¹⁷, et à un droit moyen de 40 %¹⁸. Même si le pourcentage des droits effectivement appliqués est un peu inférieur, compte tenu des nombreux droits préférentiels ; l'agriculture diverge des autres secteurs puisque le droit moyen consolidé moyen dans l'industrie est estimé à environ 4 % pour les pays de l'OMC aujourd'hui. Le produit le plus protégé est le tabac non manufacturé (plus de 90 %), suivi des produits laitiers (85 %) et de la viande (entre 70 % et 85 %) selon le degré de préparation)¹⁹. D'autres indications sont fournies dans le tableau 3.

¹⁵ Fut-elle "positive" (préférentielle) pour certains produits et pays comme le conçoivent les Conventions de Lomé.

¹⁶ Le groupe de Cairns est constitué à cet effet en 1986. Il est composé de 14 membres : Argentine, Australie, Brésil, Canada, Chili, Colombie, Fidji, Hongrie, Indonésie, Malaisie, Nouvelle-Zélande, Philippines, Thaïlande, Uruguay (cf. BARTHE, 2000, p. 153).

¹⁷ Cf. GIBSON et alii (2001) cité par BOUËT & BUREAU (2001, p. 7).

¹⁸ Ce chiffre global occulte complètement les différences de stratégies des pays. Les pays avancés et les grands pays ont généralement cherché à protéger leurs agricultures et leurs agriculteurs (avec, par conséquent des transferts à leur bénéfice). Les pays en développement ont au contraire taxé leur agriculture pour l'industrialisation, avec des prélèvements massifs sur ces agriculteurs (cf. MAZOYER & ROUDARD, 1997).

¹⁹ BOUËT & BUREAU (2001, p. 7).

TABEAU 3. Droits de douane consolidés sur les produits industriels et agricoles avant et après l'Uruguay Round (UR)

	Produits industriels		Produits agricoles	
	Pré-UR	Post-UR	Pré-UR	Post-UR
Lignes tarifaires consolidées (%)				
Pays développés	<u>78</u>	99	<u>58</u>	100
Pays en développement	<u>21</u>	73	<u>17</u>	100
Economies en transition	<u>73</u>	98	<u>57</u>	100
Total	<u>43</u>	83	<u>35</u>	100
Importations sous droits consolidés (%)				
Pays développés	<u>94</u>	99	<u>81</u>	100
Pays en développement	<u>13</u>	61	<u>22</u>	100
Economies en transition	<u>74</u>	96	<u>59</u>	100
Total	<u>68</u>	87	<u>63</u>	100

Source : Secrétariat du GATT (1994) repris par TANGERMANN (2001, p. 19).

Cette situation aura aussi conduit les États à subventionner massivement le secteur : 39 % en moyenne à l'amorce de l'Uruguay Round pour les pays de l'OCDE (cf. tableaux 4 - 5).

TABEAU 4. Équivalents subventions à la production agricole de certains pays OCDE (en % de la valeur des recettes agricoles brutes*)

	Moyenne 1986 - 1988
Union européenne (UE – 12)	44
Islande	75
Norvège	66
Suisse	73
Canada	33
Etats-Unis	25
Japon	67
Australie	9
Nouvelle-Zélande	11
OCDE**	39

* Mesurée par la valeur de la production totale, soutiens budgétaires inclus

** Y compris Hongrie, Pologne, République Tchèque, Turquie, Mexique, Autriche, Finlande, Suède

Source : OCDE repris dans DEMETER (2001, p. 262).

TABEAU 5. Equivalents subventions à la production agricole l'Ocde par produit (en pourcentage de la valeur ajustée la production)

	Moyenne 1986 - 1988
Blé	48
Maïs	40
Autres céréales	51
Riz	81
Graines oléagineuses	26
Sucre	54
Lait	58
Viande bovine	33
Viande porcine	14
Viande de volaille	16
Viande ovine	55
Laine	6
Œufs	15
TOTAL	39

Source : OCDE repris dans DEMETER (2001, p. 263).

2) La fin de l'exception agricole ? (1986 et après)

Nous commençons par envisager les effets de l'anarchie du système international agricole sur les structures. On s'interroge ensuite sur le type de régime international qu'inaugurent les divers accords agricoles signés dans le cadre de l'Uruguay Round.

a) Les effets sur les structures agricoles et les réactions des acteurs

L'anarchie institutionnelle qui prévaut entre 1955 et 1986 permet d'expliquer au moins partiellement certaines des évolutions observées dans le domaine agricole.

- Le moindre dynamisme du commerce international dans ce secteur du fait des protections ;
- La moindre performance économique (croissance, développement) des pays spécialisés — et notamment des pays les plus dépendants des exportations. L'écart est particulièrement criant entre les économies ouverte et dynamique d'Asie de l'Est / Pacifique et les économies ouvertes et peu dynamiques d'Afrique sub-saharienne. Les facteurs agricoles ne sont pas les seuls en cause. Mais des études empiriques ont montré qu'ils contribuent à expliquer la stagnation voire le recul du PIB/tête en Afrique sub-saharienne : la spécialisation sur les produits agricoles (ou primaires), les contraintes de débouchés mises en place sur ces marchés par les économies développées, la dégradation des termes de l'échange et l'instabilité des prix. La part de l'Afrique dans les exportations mondiales de produits alimentaires (commerce intra-UE exclu) n'a cessé de diminuer entre 1955 (11 %) et 2000 (moins de 4 %) alors que sa part dans les importations a doublé, passant de 4 % en 1955 à 8 % en 2000 (*cf.* DAVIRON et alii, 2001, p. 22).
- La saturation des marchés intérieurs des grands pays, à l'abri des protections et soutenues par des aides – une saturation source de nouveaux conflits. Cela aura été le cas très rapidement de l'agriculture américaine (années 1960-1970), ensuite de

l'Europe sous l'effet de la PAC (années 1980, cf. tableau 6)²⁰, maintenant de la Chine et à terme de l'Inde sur de nombreux produits, et particulièrement sur les céréales. Entre 1975 et 1997, la Chine a multiplié sa production de maïs par 8 et sa production de blé par 2 (dont elle est devenue exportatrice en 1996-1997). Selon une étude prospective, l'Inde pourrait exporter au moins 15 millions de tonnes de blé à partir de 2020²¹.

TABEAU 6. Trois estimations des excédents européens à l'horizon 2005 (avant mesures correctrices). Stocks finaux (2005) rapportés à la production annuelle (%)

	Blé	Autres céréales	Viande bovine	Fromage	Poudre de lait	Beurre
UE (1)	48	23	20	2	20	0
FAPRI (2)	9	18	20	22	20	13
USDA (3)	14	12	14	nd	nd	nd

(1) Evaluation de la Commission européenne

(2) Evaluation de l'Institut de recherche sur les politiques agricoles des Université de l'Iowa et du Missouri (FAPRI)

(3) Evaluation du Département agricole américain (USDA)

Source : D. BUREAU & J-CH. BUREAU (1999, p. 46).

Ces facteurs, joints au déclin séculaire de l'agriculture, se cumulent pour susciter des demandes de plus en plus fortes de révision du cadre institutionnel de l'après-guerre.

- Les gouvernements des pays avancés et / ou des grandes économies sont saisis de demandes de politiques mercantilistes de la part des secteurs excédentaires et productivistes. Ils ont aussi à prendre en compte des demandes et tout aussi vigoureuses de maintien ou de renforcement de la protection des secteurs concurrencés ainsi que de la petite agriculture.
- Les gouvernements des pays spécialisés dans l'agriculture accentuent leurs demandes de libéralisation générale du secteur

Ces éléments convergent pour pousser à la fin de l'exception agricole.

b) Vers une nouvelle exception agricole ?

Les États-Unis obtiennent en 1986 que l'agriculture rejoigne l'agenda du GATT. Ce changement concorde certes avec le contexte favorable à la libéralisation des années 1980. Mais il correspond surtout au pragmatisme de la logique néo-mercantilisme de ce pays (CHANTEAU, 2003, p. 8). Cette position est finalement rejointe par l'UE, non sans conflits et difficultés en 1992, suite à l'engagement de la réforme de la PAC (mai 1992) confirmée en 1999 puis en 2003. L'option néo-mercantiliste des deux principales puissances agricoles est en quelque sorte institutionnalisée dans l'accord de Blair House (novembre 1992) qui ouvre la voie à un accord de l'ensemble des parties contractantes au GATT : Accord agricole de l'Uruguay Round (AAUR). Ces deux puissances ont en commun le souci de promouvoir leurs exportations, certes en engageant aussi un " processus de réforme " ²² en profondeur de leur agriculture, mais sans pour autant renoncer à leurs

²⁰ Au cours de la première moitié des années 1980, les producteurs américains de blé perdent près de la moitié de leurs parts de marché au profit des producteurs européens (et de ceux des pays du groupe de Cairns). Il est vrai que l'appréciation du dollar y contribue aussi pour beaucoup.

²¹ KUMAR et alii (1995) cité par CHANTEAU (2003, p. 12n).

²² Cette expression de " processus de réforme " pour l'agriculture traduit la volonté de substituer aux barrières aux frontières des instruments " optimaux " plus efficaces pour atteindre des objectifs internes renouvelés (préservation des revenus des populations agricoles, de la multi-fonctionnalité, de normes environnementales, etc.).

politiques agricoles. Blair House constitue donc un armistice et la base d'une coalition des *leaders* en vue d'orienter la refonte des institutions internationales face aux demandes de libéralisation des *challengers* du groupe de Cairns et des pays en développement.

En 2000, alors que l'AAUR fait obligation aux États membres de l'OMC d'engager les négociations, l'on constate que les barrières aux échanges sont sensiblement aussi élevées qu'en 1993. Ceci s'explique. L'exercice de "tarification" destiné à traduire en droits de douanes les moyens non tarifaires de protection pour les rendre transparentes a conduit les négociateurs à des pratiques de dirty tariffication (tarification "sale"). Cela aboutit à gonfler les équivalents droits de douanes des mesures de protection existantes, en multipliant par quatre le nombre de lignes tarifaires "agricoles" dans les tarifs douaniers (ce qui permet de multiplier les pics tarifaires), ou encore en utilisant les droits de douanes "spécifiques" (en monnaie nationale par tonne ou litre) aux effets plus protecteurs que les droits de douanes *ad valorem* (en pourcentage). Par exemple, le droit de douane consolidé pour le blé de l'UE est de 155,6 % en 1999 contre 103 % en 1986 – 1988 (période de référence de la tarification). Pour les États-Unis, le droit de douane consolidé pour le sucre est de 197 % contre 131 % (BUREAU & BUREAU, 1999, p. 34).

En somme, un nouvel écart apparaît au terme de l'Uruguay Round entre les institutions agricoles et les institutions mises en place dans les autres domaines de la négociation commerciale multilatérale. Les deux *leaders* s'accordent pour faire accepter aux autres une doctrine du mercantilisme éclairé dans le domaine agricole, en réponse aux demandes de libéralisation plus complètes des challengers. Parallèlement, ils orientent les négociations de l'OMC sur les autres domaines (produits industriels, services, TRIMS, TRIPS, etc.) dans la voie d'une libéralisation plus complète, souvent contre l'avis des autres pays. On peut le formuler autrement. Ce sont les mêmes acteurs (États-Unis et UE) qui œuvrent entre 1986 et 1995 à doter le domaine agricole d'un régime international conforme à la doctrine historique du GATT et qui entreprennent simultanément de modifier en profondeur cette doctrine dans les autres domaines. Suivant cette analyse, il apparaît plus correct de conclure à une nouvelle exception agricole qu'à une véritable disparition de l'exception agricole. Cette nouvelle orientation n'en marque pas moins un changement très profond susceptible à terme de modifier en profondeur les structures agricoles nationales et mondiales (beaucoup plus en tout cas que ne l'avait fait le cadre anarchique antérieur). Mais elle atteste aussi que le libre-échange agricole (et les transformations radicales qu'il impliquerait sur les structures) n'est pas d'actualité.

Résumé et Conclusion

Nous avons vu que les principaux acteurs de l'économie mondiale (États-Unis et Europe) avaient privilégié tout au long de l'après-guerre un principe de conservation (et de renforcement) de leurs structures agricoles intérieures. Ce choix les aura conduits sur le plan des institutions internationales à construire une exception agricole au cadre, pourtant assez peu contraignant, du GATT. C'est donc le principe de la liberté (refus de toute contrainte sur les politiques nationales) et le modèle de l'anarchie qui s'impose au cours de la période 1955 – 1986.

Les objectifs visés ayant été atteints, les marchés agricoles se sont trouvés largement saturés sur de nombreux produits au cours des années 1980, avec leur lots de frictions et de tensions²³. incitant les deux *leaders* à mettre fin à l'anarchie, à renoncer pour partie au moins à leur liberté, et à entreprendre de ramener l'agriculture dans le cadre du GATT —

²³ Les contentieux agricoles représentent à eux seuls environ 40 % des différends enregistrés au GATT avant 1994 (BUREAU & BUREAU, 1999, p. 9).

un cadre dont la doctrine dite du “ mercantilisme éclairé ” laisse encore des marges de manœuvre substantielles aux États pour conduire les politiques qu’ils désirent, en l’occurrence de promotion des exportations agricoles. Ce nouveau cadre est assurément plus contraignant que le précédent. Il impose des réformes des politiques agricoles. Mais il ne met pas fin à l’exception agricole car, au même moment dans les autres domaines de la négociation commerciale multilatérale, les États lui préfèrent un cadre plus libéral.

Ce rapport laisse en suspens la question de l’optimalité du régime international agricole qui se construit depuis la fin des années 1980.

L’absence de véritable régime international dans le domaine agricole pendant plus de trente ans s’est accompagnée de deux défaillances majeures de gouvernance. D’une part, la fourniture de biens publics essentiels, comme celui de nourrir en quantité et en qualité satisfaisantes toutes les populations du monde n’est pas garantie²⁴. On verra ainsi apparaître des déséquilibres majeurs sur les marchés, avec des excédents dans certains domaines et des carences dramatiques dans d’autres. D’autre part, le système international manque de procédures de coordination des politiques agricoles et de résolutions collective des conflits. L’anarchie à l’échelle multilatérale (absence de coopération) laisser libre cours aux rapports de forces, ce qui, dans un système asymétrique, se traduit par une contrainte d’autant plus forte sur les petits pays. On est donc très loin d’un optimum.

La coopération qui s’est esquissée depuis le début des années 1990 est, à cet égard, susceptible d’apporter une réponse au second défaut. Elle ne semble pas se soucier d’apporter des solutions au premier.

²⁴ Sans ignorer toutefois le rôle de la FAO.

Annexe

TABLEAU 7 : Poids de l'agriculture dans l'UE (1999)

	Pop active agricole/ population civile totale	Valeur ajoutée agricole dans le PIB
Union Européenne (15)	5, 0	2, 6
Belgique	2, 5	1, 0
Danemark	4, 0	2, 5
Allemagne	3, 5	0, 7
Espagne	8, 5	3, 6
France	4, 5	2, 0
Irlande	10, 5	4, 2
Italie	7, 0	2, 6
Pays-Bas	4, 0	2, 6
Finlande	7, 2	0, 7
Suède	2, 8	0, 4
Royaume-Uni	2, 1	0, 8

Source : D. BUREAU & J-CH. BUREAU (1999, p. 132).

Principales références citées

- BARTHE M-A. (2000) *Economie de l'Union Européenne*, Paris, Economica.
- BOUËT A., BUREAU J-Ch. (2001) "Agriculture et commerce international", *Économie Internationale*, (87), pp. 7 – 14.
- BUREAU D., BUREAU J-Ch. (1999) "Agriculture et négociations internationales", *Rapport du Conseil d'Analyse Économique* n° 16, Paris, La Documentation française (<www.la documentationfrancaise.fr>).
- CHANTEAU J-P. (2003) "Les enjeux des négociations sur l'agriculture dans le cadre du Doha round", *OMC Chroniques*, n° 5, septembre.
- DAVIRON B., PETIT M., TUBIANA L. (1998) *Sécurité alimentaire et commerce alimentaire dans les pays en développement*, Rapport d'étude pour la CNUCED, Genève.
- DAVIRON B., GIORDANO T., TUBIANA L., VOITURIEZ T. (2001) "Commerce agricole : l'idée de libre-échange a-t-elle vécu ?", in *Déméter*, pp. 9 - 52.
- DEMETER (2001) *Économie et stratégies agricoles 2002*, Armand Colin, Paris.
- FAO (2004) *Rapport sur les marchés et les produits*, Roma.
- GIBSON P. WAINIO J, WHITLEY D, BOHANM M. (2001) *Profiles of Tariffs in Global Agricultural Markets*, Us Department of Agriculture, Economic Research Service, Agricultural Economic Report n° 796.
- KRASNER S. (ed.) (1983) *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press.
- KRUGMAN P. (1994) "Le libre-échange, solution de second rang ?", *Problèmes Économiques*.
- KRUGMAN P. (1995) "Growing World Trade : Causes and Consequences", *Brookings Papers on Economic Activity*, 1.
- LAFAY G., FREUDENBERG M., HERZOG C., ÜNAL-KESENCI D. (1999) *Nations et mondialisation*, Paris, Economica.
- MAZOYER M., ROUDARD L. (1997) *Histoire des agricultures du monde. Du néolithique à la crise contemporaine*, Le Seuil, Paris.
- OMC (2004) *Statistiques du commerce international 2003* (<www.wto.org>).
- RUGGIE J. G. (1983) "International Regimes, Transactions and Change : Embedded Liberalism in Postwar Economic Order", in KRASNER S., (ed.) *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press.
- TANGERMANN S. (2001) "L'accord de l'Uruguay Round sur l'agriculture fonctionne-t-il ?", *Économie internationale* (87), pp. 15 – 44.